



## Bosnia: ¿un futuro en suspenso?

Tim Judah \*

**Tema:** Bosnia ha avanzado mucho desde que se puso fin a la guerra que asoló el país, pero aún siguen teniendo grandes retos por delante.

**Resumen:** Se suponía que este año iba a ser el año del “cambio total” en Bosnia. Estaba previsto cerrar la Oficina del Alto Representante y otorgar plenos poderes a los dirigentes bosnios. Sin embargo, se acaba de tomar la decisión de mantener abierta dicha Oficina. Uno de los motivos ha sido una ralentización del ritmo de cambio en Bosnia y otro el temor de las consecuencias políticas que pudiera provocar cualquier decisión sobre el futuro estatus de Kosovo. Bosnia es particularmente vulnerable a la política regional, pero si se consigue situar a Serbia de vuelta en el camino de la integración europea, las perspectivas serán positivas. Aun así, resulta necesario coordinar esfuerzos para que Bosnia siga encaminada hacia la reforma; de lo contrario, podría sufrir una descomposición política.

**Análisis:** Hace un año existía un gran optimismo en torno al futuro de Bosnia. Hoy en día, gran parte de ese optimismo se ha evaporado, aunque la forma de ver el presente y el futuro del país depende en gran medida del grado de optimismo o pesimismo con el que se mire. Los optimistas defienden que se han experimentado enormes avances desde el fin de la guerra en 1995 y que poco a poco se están reforzando las principales instituciones del país. Los pesimistas creen, sin embargo, que en su forma actual el país no resulta viable, que su vida política depende del control extranjero y que sigue corriendo el riesgo de sufrir una desintegración.

Este año se han tomado una serie de decisiones clave sobre el futuro de Bosnia y aún quedan otras muchas por tomar. Sin embargo, sería erróneo analizar la situación del país de forma aislada, sin tener en cuenta el resto de la región. Bosnia es excepcionalmente sensible a los acontecimientos que se producen en otras zonas de la misma. Concretamente, y a corto plazo, todavía está por ver si las decisiones sobre el futuro estatus de Kosovo afectarán a Bosnia y, de ser así, de qué manera.

Se suponía que este año iba a ser el año del “cambio total” en Bosnia. Se suponía que iba a ser el año en el que Bosnia asumiría pleno control de su propio destino. De hecho, los diplomáticos occidentales, teniendo en cuenta el contexto regional, lo tenían todo previsto. Creían que Kosovo, la provincia meridional de Bosnia que se encuentra bajo la jurisdicción de la ONU, sería independiente para finales de 2006 y que, una vez resuelto ese problema, podrían suprimir la Oficina del Alto Representante en Bosnia, un cargo que equivaldría a algo así como un poderoso gobernador general internacional. Sin embargo, estos planes se han torcido y actualmente el futuro no parece tan cierto como hace unos meses.

El puesto del Alto Representante se creó al firmarse los Acuerdos de Dayton, que pusieron fin a la guerra de Bosnia en 1995. Sin embargo, debido a la parálisis política que sufrió el país en los años posteriores al fin de la guerra, en 1997 se confirieron al Alto Representante los denominados “Poderes de Bonn”, que le otorgaban amplias competencias para intervenir en cuestiones políticas, cesar en su cargo a políticos electos, prácticamente cuando lo estimase oportuno, e imponer leyes

---

\* Periodista, cubre la zona de los Balcanes para *The Economist*

en caso necesario. Entre los que ocuparon este cargo cabe citar a Carlos Westendorp, en su día ministro español de Asuntos Exteriores, y de 2002 a 2006, al británico Lord Ashdown. Ambos hicieron amplio uso de los Poderes de Bonn, especialmente en los casos en que los representantes electos de los tres pueblos que habitan en Bosnia (serbios, croatas y bosniacos, anteriormente denominados musulmanes) fueron incapaces de ponerse de acuerdo.

En gran medida, los Poderes de Bonn y las personalidades de los Altos Representantes han sido un factor importante a la hora de poner fin a situaciones de *impasse* en torno a diversas cuestiones clave en Bosnia. De hecho, en los últimos años se han tomado numerosas decisiones consideradas inimaginables justo después del fin de la guerra. Por ejemplo, se ha puesto fin a la multiplicidad de ejércitos en Bosnia, se ha restaurado por completo la libre circulación, las fronteras del país están controladas por un único servicio de policía estatal y un solo organismo se encarga de recaudar el IVA, entre otras cosas.

Aunque se reconoce que todos esos factores suponen avances positivos, también saltan a la vista numerosos impedimentos graves para el correcto funcionamiento y desarrollo de Bosnia. Los Acuerdos de Dayton fueron un éxito en su momento, en el sentido de que lograron poner fin a la guerra. Sin embargo, en la actualidad existe la opinión generalizada de que las estructuras que legaron al Estado necesitan ser reformadas y modernizadas. Hoy, Bosnia cuenta con un débil Gobierno central, dos “entidades” y, en Brcko, un distrito autónomo. La entidad serbia recibe el nombre de República Srpska (RS) y la bosnio-croata, que a su vez está subdividida en 10 poderosos cantones, Federación de Bosnia y Herzegovina. Muchos niveles de gobierno y administración se encuentran duplicados entre el Estado, la RS, la Federación, los cantones y Brcko, cada uno de los cuales cuenta con sus propias fuerzas policiales. Esta situación da lugar a una forma de gobierno tremendamente ineficiente para un país de tan sólo 3,8 millones de habitantes.

El cómo hacer frente a estos problemas estructurales y hacer avanzar a Bosnia en el camino hacia la integración europea han sido algunas de las principales preocupaciones de los diplomáticos y funcionarios internacionales en los últimos años y, al menos hasta el año pasado, Bosnia parecía estar progresando con rapidez. Por ejemplo, antes de entablar negociaciones con Bosnia en noviembre de 2005 para la celebración de un Acuerdo de Estabilización y Asociación, que por lo general se considera el primer paso para ingresar en la UE, la Unión Europea insistió en que Bosnia cumpliera 16 exigencias, desde la reestructuración del sector energético hasta mejoras en el sistema fiscal y de aduanas o la simplificación de la burocracia. Bosnia las cumplió en su gran parte y un equipo bosnio consiguió avanzar rápidamente en la negociación del acuerdo, listo un año más tarde. Sin embargo, aún no ha sido firmado debido a que los políticos bosnios no han conseguido ponerse de acuerdo en torno a una serie de reformas solicitadas ahora por la UE antes de la firma, la más importante de las cuales es la racionalización de los servicios policiales del país.

En 2005, en vista de que las cosas parecían estar yendo bien, en gran medida gracias a la táctica de mano dura empleada por Lord Ashdown, empezaron a surgir ideas sobre la posibilidad de ir reduciendo paulatinamente la presencia internacional en Bosnia. En este sentido, se tomaron una serie de decisiones clave. La primera fue que Lord Ashdown sería reemplazado por Christian Schwarz-Schilling, antiguo ministro alemán y empresario con una considerable experiencia en Bosnia. Schwarz-Schilling asumió el cargo en enero de 2006 con un programa muy claro: desempeñar un papel menos activo y hacer uso de los Poderes de Bonn solamente en caso de amenaza para la paz o en relación con acusaciones del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia de las Naciones Unidas, con sede en La Haya. Afirmó que había llegado el momento de que los bosnios asumieran pleno control de su país. Por lo tanto, durante la primera parte de su mandato al menos, no tuvo muchas actuaciones. En un principio esa filosofía recibió amplia aceptación entre los funcionarios internacionales que trabajan en cuestiones relativas a Bosnia, que decidieron llevar este principio a su conclusión lógica. Así, se decidió poner fin al cargo del Alto Representante el 30 de junio de este año. La teoría era que, puesto que Schwarz-Schilling ostenta también el cargo de Representante Especial de la Unión Europea en Bosnia, tanto él como sus

sucesores podrían seguir ejerciendo poder, o ahora ya influencia, a través de ese puesto, que podría vincularse a los criterios de condicionalidad de la UE.

La decisión de cerrar la Oficina del Alto Representante fue tomada por la Junta Directiva del Consejo de Aplicación del Acuerdo de Paz, que comprende 55 países y organizaciones ante las cuales responde la Oficina en virtud de los Acuerdos de Dayton. Una vez tomada esa decisión en junio de 2006, se tomaron otras en paralelo para reducir drásticamente el número de tropas extranjeras en Bosnia. Tras firmarse los Acuerdos de Dayton se había desplegado en todo el país una fuerza de mantenimiento de la paz de aproximadamente 60.000 efectivos, liderados por la OTAN. Con los años esa cifra se fue reduciendo y, en diciembre de 2004, la OTAN traspasó el mando de la misión a la UE, en lo que se convirtió en la mayor misión auspiciada nunca por su Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). En un principio se desplegaron unos 6.300 efectivos. En enero de este año la cifra total se situaba en 5.769 soldados, todos ellos procedentes de países comunitarios a excepción de 664 procedentes de otros países como Turquía. La mayor aportación procedía de Alemania (924 soldados), seguida de Italia (902), el Reino Unido (593), Francia (478) y España (425). En diciembre, el Comité de Seguridad de la UE decidió recortar el número de tropas en Bosnia a 2.500 para finales de este año.

A pesar del optimismo sobre el futuro de Bosnia, los primeros síntomas de que las cosas no marchaban según lo previsto se produjo ya el 26 de abril del año pasado, cuando una iniciativa respaldada por EEUU para llevar a cabo reformas constitucionales relativamente modestas fracasó al no obtenerse los dos tercios de los votos necesarios para ser aprobada en el Parlamento. De forma significativa, Schwarz-Schilling se mantuvo fiel a su filosofía y no hizo mucho por tratar de convencer a los políticos bosnios de que aseguraran el éxito de la iniciativa. A menudo se culpa a los ciudadanos serbios de Bosnia de bloquear todo intento de otorgar más poder a las instituciones de Sarajevo, pero en este caso la mayor oposición provino del partido bosniaco de Haris Silajdzic, primer ministro durante la guerra, que arguyó que si bien su partido se mostraba de acuerdo con la mayoría de las reformas propuestas, éstas no abordaban lo que su partido consideraba el principal impedimento para el futuro de Bosnia: el poder de las entidades sobre el Estado.

El segundo síntoma de que las cosas no marchaban bien se produjo tras el referéndum celebrado en Montenegro en mayo del año pasado, en el que los montenegrinos votaron en favor de su independencia. En aquel momento, Milorad Dodik, primer ministro de la RS, declaró que si los montenegrinos tenían derecho a un referéndum de independencia no veía por qué los ciudadanos de la RS no podían tenerlo. Esa reivindicación era totalmente ridícula, ya que todo el mundo entendía que, en términos legales, los montenegrinos tenían derecho a escindirse de la federación que integraban con Serbia por ser una república en toda regla de la antigua Yugoslavia, al igual que Croacia, Eslovenia y la propia Bosnia, y por tanto disfrutar de ese derecho constitucional. Sí saltó la señal de alarma, sin embargo, cuando Dodik manifestó (por supuesto, con el pleno apoyo de Vojislav Kostunica, primer ministro serbio, nacionalista y conservador) que si Kosovo, que técnicamente es tan sólo una provincia de Serbia, podía ser reconocida como Estado independiente a corto plazo, ¿por qué iba a negarse a los serbios de Bosnia esa misma posibilidad?

El 1 de octubre se celebraron elecciones en toda Bosnia y Dodik ganó por abrumadora mayoría en la RS. Aun así, sus discursos sobre una posible secesión supusieron un tremendo estímulo para la campaña de Silajdzic, que defiende que la RS es una creación basada en el genocidio y por tanto debería abolirse. A su vez, las declaraciones de éste favorecieron enormemente a la campaña de Dodik. Silajdzic fue elegido representante bosniaco de la Presidencia tripartita del país; Dodik se mantuvo como primer ministro de la RS y el éxito de su partido le otorgó el derecho a nombrar al nuevo primer ministro del Gobierno central de Bosnia, Nikola Spiric. El 9 de febrero, tras varios meses de negociaciones, se formó un Gobierno de coalición integrado por siete partidos. En gran parte como consecuencia de las disputas entre los partidos bosnio-croatas, la Federación estuvo sin un nuevo Gobierno hasta que el Parlamento se encargó de nombrarlo el 22 de marzo, a pesar de las objeciones de Schwarz-Schilling, que declaró al día siguiente que, lamentablemente, en esta ocasión se sentía obligado a hacer uso de los Poderes de Bonn para invalidar la decisión.

En vista de las crecientes dificultades en Bosnia y el hecho de que la cuestión kosovar siguiera sin resolverse a finales del año pasado (y de hecho siga sin hacerlo), Schwarz-Schilling y los diplomáticos que trabajan en cuestiones relativas a Bosnia empezaron a hacer balance de la situación. El propio Alto Representante pareció perder la fe en su filosofía de transferir todos los poderes a los bosnios, al menos a corto plazo, y empezó a abogar por mantener los Poderes de Bonn. También tuvo un enfrentamiento con Dodik después de que pareciera amenazarle con adoptar medidas contra él en caso de que convocara un referéndum. Dodik respondió desafiante y manifestó que congregaría a 200.000 personas en las calles de Banja Luka, la capital de la RS y haría caso omiso de cualquier orden emitida al amparo de los Poderes de Bonn. Al mismo tiempo, la prensa bosnia empezó a ridiculizar a Schwarz-Schilling, acusándole de dormirse en las reuniones. Un incidente especialmente humillante, y que provocó gran irritación en Bruselas, fue una viñeta que apareció en la portada de *Dani*, una revista de Sarajevo, en la que se mostraba a Schwarz-Schilling sentado en una acera con un paraguas para protegerse de Dodik, que le orinaba en la cara. El paraguas, hecho jirones, representaba la bandera europea.

Cuando el Consejo de Aplicación del Acuerdo de Paz tomó la decisión de cerrar la Oficina del Alto Representante, se decidió incluir una cláusula de salvaguardia por la cual la decisión debería confirmarse en febrero de este año. Para cuando tuvo lugar la reunión, ya se sabía lo que iba a pasar. Se decidió mantener la Oficina abierta otro año, hasta el 30 de junio de 2008, pero que Schwarz-Schilling abandonara el cargo el 30 de junio de 2007. En realidad, actualmente ocupa el cargo a la espera de ser reemplazado, en funciones pero sin capacidad real y cada vez más eclipsado por su nuevo Alto Representante Adjunto, Raffi Gregorian, estadounidense y alto funcionario internacional a cargo de la supervisión de Brcko. Por lo que respecta al sucesor de Schwarz-Schilling, Miroslav Lajcak es un candidato sólido, un diplomático eslovaco de rango superior que ha recibido grandes elogios por la labor desempeñada con la UE en la supervisión del referéndum de independencia de Montenegro.

Independientemente de la decepción de los funcionarios internacionales por la ralentización del ritmo del cambio en Bosnia, el principal motivo para decidir mantener abierta la Oficina del Alto Representante fue el temor de que, en el momento en que Kosovo se independizara (de conseguir independizarse), los dirigentes de la RS, azuzados por Serbia, pudieran decidir desafiar a la comunidad internacional en torno a esa cuestión. Los sondeos de opinión han mostrado de forma continuada que los serbo-bosnios preferirían una unión con Serbia, pero existe el sentimiento generalizado de que dirigentes como Dodik preferirían conservar el mayor grado posible de poder para su entidad dentro de Bosnia o, si ello no fuera posible, dirigir un Estado independiente propio.

Cabe destacar que, al mismo tiempo que el Consejo de Aplicación del Acuerdo de Paz decidió mantener abierta la Oficina del Alto Representante, la UE decidió confirmar la decisión adoptada en diciembre de reducir el número de tropas de la EUFOR en el país. El motivo esgrimido es que, independientemente de lo que sucediera en Bosnia, resultaba sumamente improbable una vuelta a la violencia.

Y como si no fuera suficiente con esas dos decisiones de febrero, se tomó además una tercera. En 1993, el Gobierno bosnio, en aquel entonces asediado por las fuerzas serbias en Sarajevo, interpuso una causa ante la Corte Internacional de Justicia acusando de genocidio a la entonces Yugoslavia. Por diversos motivos relacionados con temas de jurisdicción, la causa no concluyó hasta este año. El 26 de febrero la Corte hizo público su fallo. Concluyó que la masacre en 1995 de aproximadamente 8.000 varones y niños bosniacos en Srebrenica había constituido un genocidio, pero que no existían pruebas de que Serbia como Estado (y en este caso, como Estado sucesor de Yugoslavia) pudiera ser considerada responsable del mismo, a diferencia del ejército y la policía de la RS, a pesar de la ayuda militar y financiera que les proporcionó Belgrado durante la guerra. La Corte declaró culpable a Serbia de no haber hecho nada por evitar el genocidio de Srebrenica, pero determinó que Bosnia no podía exigirle compensación alguna.



más quepa destacar sea todo lo que ha avanzado el país desde 1995 para ser un país que acababa de salir de una guerra. Cabe esperar períodos difíciles, pero también que, con la ayuda y la atención internacionales, éstos puedan superarse. Dicho esto, está claro que Bosnia es un Estado peculiar y disfuncional que en el futuro próximo dependerá de una evolución favorable de los acontecimientos en la región. En ese sentido, su futuro está, como lo ha estado siempre, ligado al de Croacia y Serbia. De momento, a Croacia no le interesa Bosnia, sólo le interesa ingresar en la UE lo antes posible. Serbia se está quedando atrás y es de prever que surjan graves problemas este año, en el que debería decidirse el futuro de Kosovo. Cuanto antes vuelva Serbia al camino de la integración en la UE antes se simplificará la política bosnia, puesto que los dirigentes serbios perderán interés en ella y en usarla invocando el fantasma de un intercambio de Kosovo por la RS. Una vez que esto suceda, Bosnia debería seguir a Croacia y Serbia en el camino hacia la integración europea. Sin embargo, el otro riesgo real al que se enfrenta Bosnia es que el punto muerto a que llegan constantemente sus relaciones políticas y el mantenimiento de las diferencias existentes desde hace tiempo ya en torno a cómo debería constituirse el Estado (un Estado con un Gobierno o un país con dos o tres poderosas entidades) implican que, en gran medida, el problema que originó la guerra siga cerniéndose sobre todos los aspectos del país. Asimismo, el que los niños se eduquen de forma separada no augura nada bueno para su futuro, puesto que Bosnia sigue siendo el más extraño de los países en el sentido de que es un país sin pueblo: no existen bosnios, sólo bosniacos, serbios y croatas.

Bosnia ha avanzado mucho desde 1995, pero este año y en años posteriores deberá hacer frente a importantes desafíos y encontrar modos de adaptarse y reformarse. De lo contrario, corre el riesgo de sufrir una descomposición política a largo plazo.

*Tim Judah*

*El autor cubre la zona de los Balcanes para The Economist*